Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-04 Ontwikkelingsraad

Nr. 183

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2016

Op 9 februari 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de omvang van de Europese begrotingssteun en de uitsplitsing over verschillende modaliteiten: algemene begrotingssteun, sectorale begrotingssteun en stabiliteitssteun aan fragiele staten, op basis van een rapportage hierover van de Europese Commissie over 2013 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 168). Inmiddels heeft de Commissie ook een rapport gepubliceerd over 2014, dat ik u hierbij doe toekomen[1]. Hierin is een overzicht opgenomen van de financiële uitvoering van de programma's, een risicoanalyse en een overzicht van resultaten. Het kabinet is tevreden dat de gevolgen van de begrotingssteunrichtlijnen[2] wederom zichtbaar zijn in deze analyse van EU begrotingssteun over het jaar 2014.

Financiële uitvoering

Het rapport geeft een overzicht van de begrotingssteunoperaties gefinancierd uit verschillende externe instrumenten van de EU, zoals het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI), het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI). Begrotingssteun is binnen deze instrumenten één van de manieren waarop de EU ontwikkeling ondersteunt buiten Europa. Op 1 januari 2015 was EUR 11,2 mld gecommitteerd aan 240 begrotingssteunprogramma's in 84 landen. Van deze programma's was 12 procent algemene begrotingssteun, waarvan 6 procent via nieuwe *Good Governance and Development Contracts* (de rest dateert van vóór de nieuwe richtlijnen); 82 procent was sectorale begrotingssteun; en 6 procent was stabliliteitssteun via *State Building Contracts*. Deze cijfers komen in grote mate overeen met die van 2013, waarmee de eerdere verschuiving van algemene- naar sectorale begrotingssteun zichtbaar blijft.

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

[2] http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf.

kst-21501-04-183
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Zoals bekend acht het kabinet deze verschuiving wenselijk. Nederland heeft zich altijd ingezet voor een politiekere benadering voor het verstrekken van begrotingssteun door de EU[3]. De politieke toetsing op fundamentele waarden – die de nieuwe richtlijnen vereisen – beperkt de inzet van algemene begrotingssteun. Sectorale begrotingssteun kan gerichter worden ingezet voor sectorhervormingen en versterkt de leidende rol van de overheid binnen die sector. Deze programma's betroffen voornamelijk de onderwijssector. *State Building Contracts* (SBCs) maken het mogelijk stabiliteitssteun te verlenen in fragiele staten, zoals bijvoorbeeld is gedaan in landen die werden getroffen door de Ebolacrisis. Deze stabiliteitssteun is uiteraard onderhevig aan grotere risico's en vereist goede mitigerende maatregelen. Nederland ziet hier op toe via het postennetwerk en de betreffende beheerscomités.

De inzet van variabele tranches is een belangrijk instrument om verbeteringen in onder andere het beheer van publieke middelen bevorderen. Door heldere voorwaarden te stellen aan de uitkering van deze tranches, kan hervorming worden gestimuleerd. In 2014 was de helft van het totale aantal tranches variabel en gekoppeld aan een dergelijke conditionaliteit. Dat was bij de richtlijnen van 2012 nog 40 procent. De uitkering van deze tranches was echter relatief laag, slechts 49 procent (vergeleken bij 73 procent van de vaste tranches). Dit wijst er op dat in veel gevallen niet tijdig aan de gestelde voorwaarden voor uitkering voldaan kon worden. Volgens het rapport heeft dat ook te maken met de kwaliteit van de indicatoren en de politieke dialoog. Het kabinet acht het van belang dat de Commissie deze versterkt om de impact van het instrument te vergroten en hervorming te stimuleren.

Risico beoordeling

Het rapport bevat ook een risico analyse gebaseerd op de 87 zogenoemde «Risico Management Kaders» die in februari 2015 zijn aangenomen. Hiermee is de Commissie in staat systematischer risico's te identificeren. Deze raamwerken zijn volgens de Commissie verder verbeterd sinds het vorige rapport over 2013. Corruptie en fraude- en ontwikkelingsrisico's blijken nog steeds de meest prominente risico's, gevolgd door risico's voortvloeiend uit de kwaliteit van de openbare financiën. Het kabinet is tevreden dat de Commissie door de betere identificatie van de risico's ook beter in staat is mitigerende maatregelen in de begrotingssteunprogramma's in te bouwen. Zo worden beleidsdialoog, ondersteuning van anti-corruptie instituties (waaronder via *twinning partnerships* met EU instituties) en versterking van het maatschappelijk middenveld vaak ingezet om corruptierisico's te beperken. Voor risico's op het gebied van ontwikkeling, macro-economie en openbare financiën is conditionaliteit één van de maatregelen die wordt ingezet. Het rapport wijst terecht op het belang van een mix van korte termijn interventies en structurele maatregelen om risico's zo goed mogelijk te kunnen beperken.

Resultaten

Hoewel causaliteit tussen begrotingssteun en de resultaten niet onderzocht is in het rapport, constateert de Commissie wederom dat landen die begrotingssteun ontvingen over het algemeen een hogere economische groei bereikten en minder gevoelig zijn voor economische tegenslag dan landen die geen begrotingssteun ontvingen. Ook blijken landen met een hoger percentage extreme armoede die begrotingssteun ontvangen iets succesvoller te zijn in het reduceren daarvan.

[3] Zie ook Kamerbrief «Aanbieding van overzicht van voorwaarden die de EU hanteert bij het verlenen van begrotingssteun» [Kamerstuk 21 501-04, nr. 148] en Kamerstuk 31 271, nr. 11.

Begrotingssteun is en blijft een belangrijk instrument voor de EU. Het aandeel begrotingssteun van de totale ODA-uitgaven van de EU is met 21 procent nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van voorgaande jaren. Het kabinet is tevreden dat het beheer van begrotingssteunprogramma's in 2014 verder is verbeterd volgens het rapport. Uiteindelijk gaat het bij de keuze voor een bepaald instrument om de toegevoegde waarde en de effectiviteit van de steun. Dat is iedere keer een afweging. Begrotingssteun kan overheden dwingen een leidende rol te nemen en middelen te verantwoorden, niet alleen aan donoren maar vooral ook aan de eigen bevolking en parlement. Het kabinet blijft echter van mening dat EU-begrotingssteun alleen effectief kan zijn als deze gepaard gaat met stevige dialoog, heldere criteria en concrete maatregelen om risico's te beperken. Dan kan EU begrotingssteun impact hebben. Nederland blijft erop toezien dat deze maatregelen worden genomen, criteria worden nageleefd en de opportuniteit van de programma's in een politieke context wordt beoordeeld.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen